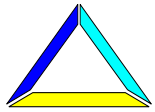
НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ ПРИ УРЯДІ УКРАЇНИ



проф. Лутц Хоффманн
Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін

д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретар у відставці
Федеральне Міністерство економіки і технологій, Берлін

Консультативна група у Києві	д-р Фолькхарт Вінценц	Інститут Східної Європи, Мюнхен
	Рікардо Джуччі	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки
	Феліцітас Мьоллерс	Deutsche Bank Research, Франкфурт
	д-р Петра Опітц	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Ульріх Тіссен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Крістіан фон Хіршхаузен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Людвіг Штріве	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки

Бюро: 01001, Київ, вул. Хрещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O10

Коментар до "Концепції державної регіональної політики в Україні"

I Загальні попередні зауваження

Концепція загалом створює добру основу для майбутньої політики розвитку економічного простору в Україні. Я особливо вітаю те, що ця концепція охоплює широке коло проблем від конституційних та законодавчих питань, до конкретних механізмів поетапного здійснення відповідних заходів. Я хотів би особливо наголосити на тому, що ця концепція виходить з потенціалу регіонального розвитку та його найкращого використання і передбачає міжнародну кооперацію та обмін досвідом, в тому числі і з Європейським союзом (ЄС).

Цей, в цілому позитивний підхід, ще більше виграв би, якби були дещо змінені систематика та побудова документу, а деякі з вжитих понять були точніше визначені. Що стосується вжитих термінів, цілком можливо, що тут є проблеми, пов'язані з перекладом. Оскільки я не володію українською мовою, то міг ознайомитись з концепцією лише в перекладі німецькою мовою.

II До питання про систематику та побудову документа

Я пропоную після розділів 1 "Загальні положення" та 2 "Цілі, завдання та пріоритети державної регіональної політики" (краще "політики розвитку економічного простору" – докладніше див. нижче) вставити розділ 3 "Конституційні та законодавчі основи політики розвитку економічного простору" і звести в ньому всі висловлювання з цього приводу, що зустрічаються у різних місцях документу.

Оскільки, як я дізнався з документу, у середньостроковій та довгостроковій перспективі планується проведення територіально-адміністративної реформи, пропоную відповідний матеріал, що його викладено в теперішньому розділі 5, пересунути наперед і оформити як розділ 4, бо аспекти, що обговорюються, – зокрема визначення підходів до централізації та децентралізації, розподілу функцій та рівнів відповідальності між

відповідними органами – дуже важливі в політичному плані і тому, на мою думку, їм краще стояти безпосередньо за новим розділом 3.

Питання, що обговорюються у теперішньому розділі 3 "Фінансово-економічні основи регіональної політики" (тут також краще вжити термін "політики розвитку економічного простору"), пропоную розглянути після нових розділів 3 та 4. Завдяки цьому переконливо викладена основна концепція всебічної політики розвитку економічного простору буде підкріплюватись відповідними вимогами щодо фінансування та розподілу доходів державного бюджету, які вже містяться в документі.

А за ними йтимуть теперішні розділи 6 та 7, в яких йдеться про механізми поетапної реалізації.

III Деякі важливі окремі аспекти

(A) Поняття регіональної політики

У ЄС міністри держав-членів, що відповідають за розвиток економічного простору, разом з Європейською комісією протягом багатьох років розробляли Європейську концепцію розвитку економічного простору. При цьому одностайно було прийнято саме термін "розвиток (економічного) простору"/ "просторовий розвиток, " як такий, що найкраще визначає поняття дуже подібне до того, про яке йдеться в українській концепції. А поняття "регіональна політика", що використовувалось раніше, сьогодні, навпаки, зазнало звуження свого значення і в першу чергу вживається в розумінні "забезпечення інфраструктурою, використання громадських коштів для створення робочих місць та покращання професійної освіти". Таким чином, регіональна політика залишається важливою галузевою політикою, що доповнюється такими галузевими видами політики як аграрна політика та екологічна політика. Проте цілком слушно передбачене в українському документі залучення конституційних умов та фінансового вирівнювання (розподілу доходів державного бюджету) по праву виходить за рамки традиційного поняття регіональної політики. Тому я закликаю зважити, чи не буде поняття "розвиток економічного простору/ просторовий розвиток" краще характеризувати зміст концепції і чи не варто було б дати їй назву " Концепція державної політики розвитку економічного простору України".

(B) Поняття регіонального потенціалу розвитку

Можна лише вітати, що в документі вживається поняття "потенціал регіонального розвитку". Це поняття має велике значення, тому його слід визначити докладніше, підкресливши деякі важливі визначальні фактори цього потенціалу. У своїх власних публікаціях я наголошую перш за все на значенні розташування в плані економічної географії, на агломерації, включаючи структуру населених пунктів та секторальну економічну структуру, тобто співвідношення первинного сектору (сільське господарство, сировина), вторинного сектору (промисловість, ремісництво) та третинного сектору (послуг у широкому розумінні включаючи державу), що відповідає певному рівню економічного розвитку. За допомогою цих визначальних факторів регіонального потенціалу треба сильніше підкреслити значення агломерації (просторова концентрація населення та економічної діяльності), а також структури населених пунктів та інфраструктури. Особливе значення для всебічної політики

розвитку економічного простору має в першу чергу інфраструктура, тому що, як і раніше, більша частина інфраструктури створюється за рахунок державних інвестицій і тому являє собою політичний інструмент прямої дії для розвитку економічного простору.

(C) Поняття субсидіарності

Мені здається, що цей термін вжито тут (розділ 2) у незвичному розумінні; проте тут теж справа може бути у перекладі. У звичному розумінні термін "субсидіарність" вживається тоді, коли в рамках вертикального розподілу владних повноважень (держава – регіон – громада) певна перевага надається нижчому чи меншому рівню, бо певні потреби громадян можуть краще задовольнити розташовані ближче до громадян регіональні та місцеві установи, а не центральні установи. Таким чином поняття субсидіарності тісно пов'язане з децентралізацією.

(D) Поняття фінансового вирівнювання (розподілу доходів державного бюджету)

Це поняття нерідко вживається у широкому та у вузькому розумінні слова. У широкому розумінні поняття фінансового вирівнювання має на увазі, що спочатку необхідно встановити розподіл функцій, потім розподіл пов'язаних з ними видатків і, нарешті, розподіл доходів, щоб регіональний (обласний) та комунальний (місто, район) рівні загалом могли фінансувати виконання визначених їм функції та видатків.

Навіть коли ці вимоги регіонів виконуються на рівні середніх показників, нерідко буває, що окремі регіони та громади відрізняються за рівнем податкоспроможності. Тому для регіонів та громад з низькою податкоспроможністю необхідно передбачати фінансове вирівнювання у вузькому розумінні (розподіл доходів державного бюджету), тому що в іншому разі неможливо буде досягти рівноцінного забезпечення населення державними регіональними та місцевими послугами по всій території держави, і громадяни будуть забезпечуватися ними по-різному в залежності від місця народження та проживання.

При цьому треба враховувати загальний життєвий рівень та середній рівень доходів та податкоспроможності держави. Багата держава загалом може дозволити собі більш високий рівень фінансового вирівнювання, ніж бідна. Тому прийняття рішення про критерії для фінансового вирівнювання є важливим політичним питанням.

У фінансовому вирівнюванні у вузькому розумінні (розподіл доходів державного бюджету) багато держав застосовують подвійну систему трансфертів:

- загальну систему без цільового призначення, що орієнтується на такі об'єктивні критерії як податкоспроможність або як різниця між податкоспроможністю та потребою у видатках, та
- спеціальна система трансфертів цільового призначення, що надаються за клопотанням; державне керівництво може впливати на використання цих трансфертів.

(E) Подальші моменти, що стосуються змісту

1) Замість вжитого в німецькому тексті виразу “депресивні” регіоні (проте цілком ймовірно, що це – проблема перекладу) пропоную по змісту вживати вирази “слабкі в економічному відношенні регіони” або “області сприяння”.

2) У передостанньому абзаці на с. 4 внизу (“забезпечення обопільного представництва центральних, регіональних та місцевих органів влади …” мені не зовсім зрозуміло, про що тут йдеться. Проте це також може бути проблемою перекладу.

3) Мені здається, що у документі недооцінюється значення дерегулювання та приватизації для всебічної політики розвитку економічного простору. Я вважаю правильним зупинити передачу підприємств органам місцевого самоврядування (комуналізацію), яка, можливо, зайшла надто далеко. Проте постає питання, чи не варто було б одночасно посилити дерегулювання та приватизацію. Наскільки я бачу, для України складно залучити іноземних інвесторів ще й тому, що їм нерідко надається недостатня свобода дій для власної підприємницької діяльності та існують надто багато бюрократичних перепон.

Д. Б., листопад 2000 р.